

Descentralización y Municipios en America Latina:

Necesidades de Información de los Gobiernos Locales

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

Abril de 1995

Trabajo preparado por el CLAD bajo el encargo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, CIID, Sede Regional de América Latina. Fue elaborado por Carlos Mascareño y Geovanna Balbi, bajo la coordinación de Nuria Cunill

INDICE

1. INTRODUCCION: NECESIDADES DE SISTEMAS DE INFORMACION DE LOS GOBIERNOS LOCALES

2. GOBIERNOS LOCALES: BASE CONSTITUCIONAL Y DISTRIBUCION POBLACIONAL

- 2.1. Base constitucional de los gobiernos locales de América Latina
- 2.2. De cuál Municipio hablamos?
- 2.3. Conclusiones parciales

3. MARCO LEGAL DE LAS COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

4. LA SITUACION DE LOS MUNICIPIOS EN LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS SOCIALES

- 4.1. Educación
- 4.2. Salud
- 4.3. Vivienda
- 4.4. Seguridad personal
- 4.5. Saneamiento ambiental
- 4.6. Bienestar social
- 4.7. Transporte
- 4.8. Nutrición
- 4.9. Recreación

5. CAPACIDAD DE GESTION DE LOS MUNICIPIOS EN LOS SERVICIOS SOCIALES

6. RECURSOS FINANCIEROS DE LOS MUNICIPIOS

- 6.1. Origen de las finanzas
- 6.2. Capacidad de recaudación
- 6.3. Algunas decisiones

7. ALGUNAS CONCLUSIONES GENERALES

1. INTRODUCCION: NECESIDADES DE SISTEMAS DE INFORMACION DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Los gobiernos locales se enfrentan diariamente a una dinámica compleja y cambiante en su entorno sociopolítico y económico, donde se alternan demandas y situaciones de la ciudadanía en diferentes ámbitos de actuación. Desde los asuntos de las ayudas directas a la población de menos recursos, pasando por los problemas de la recaudación e incluyendo el manejo de fenómenos urbanos como el crecimiento de las actividades económicas de los centros poblados, se requiere manejar información para tomar decisiones sobre políticas públicas, programas y regulaciones.

Es así como el gobierno local y, específicamente sus líderes representados en alcaldes y equipos de gestión, requieren la solvencia en el tratamiento de esos procesos para lo cual una adecuada base de información es indispensable.

En América Latina se han iniciado procesos de cambio que propugnan transferencia de competencias hacia los municipios, las cuales hacen que la capacidad de gestión se vea alterada.

Por otro lado, esa capacidad de gestión ha estado limitada históricamente en nuestros gobiernos locales, llegándose a situaciones críticas en las que muchas de ellas ni siquiera cuentan con una aceptable plataforma para recaudar sus impuestos y, menos aún, manejar sus potencialidades reales en cada materia. Si en el uso de las competencias los gobiernos locales se encuentran con limitaciones, a pesar de tratarse de obligaciones normales de ese nivel de gobierno, más restricciones existirán en relación a nuevos procesos tales como los de participación ciudadana en las formas de gestión, o las tendencias de formas asociativas para promover la gobernabilidad local.

Por lo antes planteado, es necesario revisar el estado del arte de los gobiernos municipales en materia competicional, sus tendencias, las capacidades de gestión y los escenarios en materia de descentralización, procesos que vinculados con las características poblacionales de los municipios latinoamericanos, ayuden a vislumbrar necesidades en cuanto a la generación y manejo de información, con lo cual puedan mejorarse las capacidades de las decisiones para actuar sobre cada territorio.

Evaluar los anteriores asuntos es el objetivo del presente trabajo. Su alcance es limitado ya que se estructuró en un corto tiempo a partir de fuentes secundarias disponibles en el CLAD y, fundamentalmente, su contenido apunta a convertirse en insumo de análisis más profundos, cuando se evalúen casos específicos de gobiernos locales.

Para estructurar el documento, se revisó información de una muestra representativa de diecinueve naciones latinoamericanas. Sobre ellas se evaluó la situación político-administrativa tomando como marco referencial las constituciones nacionales o políticas que definen la organización territorial. A su vez, para cada país, se analizó la distribución poblacional que poseen los municipios, a fin de visualizar las diferencias en cuanto al tamaño poblacional y sus posibilidades de generación de recursos, de asunción de competencias y de responsabilidades y prestación de servicios, entre otros aspectos que guardan estrecha relación con el grado de desarrollo, transferencia y modernización de los gobiernos locales.

El complejo marco de competencias y funciones de las municipalidades, establecidas en constituciones, códigos, leyes y ordenanzas que regulan el gobierno local, así como las crecientes presiones y exigencias de la propia comunidad, han ensanchado la brecha entre la gestión y la demanda lo que ubica a los gobiernos locales latinoamericanos en la urgencia de mejorar su base decisional.

En este contexto, se ha profundizado en el comportamiento de los servicios sociales que, parcial o totalmente, asumen los municipios. Servicios como educación, salud, vivienda, seguridad, saneamiento ambiental, transporte, nutrición, bienestar social y recreación, han sido evaluados a partir de la diferenciación de funciones que realizan los diferentes niveles de gobierno. Gran parte de la información utilizada para el desarrollo de este último aspecto, proviene del documento del CLAD, todavía en elaboración, denominado "Municipalización de los Servicios Sociales en América Latina".

Una variable relevante dentro del análisis de la información y la capacidad de gestión, son las finanzas municipales, las fuentes de ingreso, la base impositiva y la capacidad de recaudación. Sobre este tema se evalúan, a grosso modo, las capacidades actuales lo que permite derivar conclusiones parciales acerca de la información requerida en esta materia.

En líneas generales, se han abordado elementos propios de la gestión municipal en el marco de las experiencias y procesos de cambios de algunos países de América Latina. A pesar de las diferenciaciones entre países y por consiguiente entre los municipios, es factible vislumbrar necesidades comunes en materia de información para el mejoramiento del sistema de decisiones municipales. Mostrar un marco global del asunto, es la pretensión del presente documento.

2. GOBIERNOS LOCALES: BASE CONSTITUCIONAL Y DISTRIBUCION POBLACIONAL

2.1. Base constitucional de los gobiernos locales de América Latina

La forma de Estado predominante en los países latinoamericanos es la República Unitaria. Del total de 19 países estudiados, sólo Argentina, Brasil, México y Venezuela asumen la forma federal de gobierno (Ver Apéndice 1).

La división en provincias, departamentos o estados, como las organizaciones de mayor jerarquía territorial y en municipios, cantones o comunas, refleja una compleja trama territorial que genera una interacción gubernamental que requiere del manejo de información confiable acerca de los procesos relevantes en dichos territorios.

Esta organización refleja los niveles de gobierno de cada una de las dependencias, los cuales mantienen diferentes autoridades, según sea el caso. Cuando nos referimos a los gobiernos departamentales o estatales, generalmente, la autoridad que rige es la figura del gobernador quien administra con el apoyo de asambleas o consejos estatales o departamentales. Este nivel de gobierno funge como intermedio entre el central y el municipal.

El gobierno municipal, formado por los concejos municipales y las figuras de alcalde en la mayoría de los países latinoamericanos es autónomo legalmente, aunque el desarrollo de su gestión, desde el punto de vista económico, social y hasta político, está estrechamente vinculado al nivel central de gobierno.

De acuerdo al análisis constitucional realizado, en la mayoría de los países se ha implantado la elección de sus autoridades a través del voto popular y directo, lo que pudiera señalarse como una tendencia que se institucionalizará en toda Latinoamérica a corto plazo.

De ser así, la capacidad de manejo autónomo del gobierno local se verá incrementada, para lo cual el Alcalde requerirá mejorar su base de formación. No es igual que un presidente de ayuntamiento sea designado por la Cámara de manera indirecta y por tiempo limitado, que ahora el Alcalde obtenga un compromiso directo con la población y con un tiempo cierto de gestión.

En este aspecto, valdría la pena mencionar el caso de Chile el cual inició su proceso de descentralización desde 1980, y es en el año 92 cuando se procede a elegir los alcaldes sin la intervención del gobierno nacional, quien en la figura del presidente descansó siempre la elección de estas autoridades.

Honduras por ejemplo aprobó recientemente la elección separada de presidente, diputados y alcaldes, sin embargo, a pesar de implementarse la normativa para las elecciones del año 93, todavía persiste el antiguo sistema. En Nicaragua todavía la elección de alcaldes es indirecta. Para 1994 Panamá está eligiendo sus alcaldes, después de largo tiempo. En Colombia la Constitución de 1991 aprobó la elección libre de gobernadores. Venezuela eligió por primera vez en 1989 sus gobiernos estatales y municipales.

Otro caso interesante es el de Brasil, el cual tiene una amplia trayectoria en materia de autonomía municipal, ya que las autoridades de los municipios dictan sus regulaciones con carácter de ley y no

tienen que rendir cuenta de su gestión a ningún cuerpo superior, porque el Concejo Municipal puede rechazar la opinión de los órganos superiores.

Como puede observarse en el Apéndice No. 2, es amplio el panorama jurídico que sustenta y delimita tanto las formas de gobierno local, como las transferencias en el marco del proceso de descentralización.

Es importante resaltar el hecho de que en 14 de los 19 países estudiados, se cuenta con reformas constitucionales recientes que datan de hace no más de 12 años. En varias de ellas, como en los casos de Venezuela, Colombia o México, se han introducido reformas municipales en cuanto a su base constitucional o a las leyes orgánicas que rigen el gobierno local.

Ahora bien, a pesar de las tendencias de descentralización y de elección directa de autoridades locales evidentes en los países latinoamericanos, es importante resaltar que existe un rezago con respecto a la profundización de la democracia real por la vía de los mecanismos de participación. En este sentido, en la revisión constitucional efectuada, no se evidenciaron cambios sustantivos en la base de participación social en la gestión de los gobiernos locales. Más allá de la que ya es tradicional como los cabildos abiertos o la introducción tímida de referéndum, no se encuentran nuevas formas que incorporen a la sociedad organizada en el diseño de políticas y programas, en su supervisión y control o en su ejecución directa.

El anterior resultado, a la luz de detectar las bases de información para la gestión local, recomienda un análisis más detallado de dicha variable. Sería conveniente evaluar casos específicos de países que, como Colombia, han profundizado la gestión municipal y, a juzgar por noticias aisladas, están surgiendo mecanismos de vinculación gobierno-población. Es esta una primera recomendación, a partir del estudio general que se realiza.

2.2. De cuál Municipio hablamos?

En los 19 países estudiados, existe un total de 14.028 municipalidades con marcadas diferenciaciones: países con una gran cantidad de municipios como Brasil (4.974), Perú (1.183), Colombia (1.027), México (2.389) y Argentina (1.658), representan el 80,1% del total. Por otro lado, encontramos países pequeños como Costa Rica, Uruguay o Panamá con 81,68 y 19 municipios, respectivamente (Cuadro No. 1).

En otro orden de ideas, la gran mayoría de los municipios latinoamericanos concentran poblaciones menores a 100.000 habitantes. En efecto, el 74,86% de municipios (10.429) posee menos de 20.000 habitantes y el 20,87% de estas unidades municipales (2.907) mantiene poblaciones entre 20.000 y 100.000 habitantes. Por contraste, sólo 5 municipios poseen poblaciones mayores a 2,5 millones.

Este resultado es significativo a la luz del tema objeto del presente documento. El 95,73% de los gobiernos locales de América Latina ejerce su jurisdicción sobre pequeños grupos poblacionales. Ello representa una ventaja en cuanto a la base de información que debe manejar para sus decisiones y desempeño de la gestión. Tal situación nos indica la posibilidad de desarrollar metodologías expeditas de empadronamiento de múltiple uso y frecuencia, que permitan mantener actualizados los datos acerca de:

- Población.
- Actividades económicas.
- Necesidades poblacionales.

Caso aparte sería el esfuerzo de base informativa para gobernar con población superior a los 100.000. La complejidad es creciente y la dificultad de actualización informativa es evidente.

Sin embargo, cuando se analiza la base económica que sustenta a los gobiernos locales latinoamericanos, las variables cambian de sentido: el 95,73% de ellos es débil en su capacidad de generar ingresos y sólo un reducido grupo cuenta con esas potencialidades.

El Cuadro No. 2, nos ayudará a completar la visión del municipio de América Latina. Los municipios con poblaciones menores o iguales a 100 mil habitantes y que representan más del 95% de los gobiernos locales de América Latina, concentran más del 50% de su población. Se trata de municipios pequeños, con escasos recursos en materia de recaudación económica para atender las demandas de servicios complejos, como ya se señalara.

Por el contrario, los municipios con poblaciones mayores a 500 mil habitantes (tan sólo 105) concentran el 26,5% de la población.

Sin embargo, como todos ya sabemos, la atención principal del modelo centralista del Estado latinoamericano se ha centrado en estos 105 municipios detentores de la gran base económica urbana. Esa es nuestra realidad que se refleja en agudos problemas de ciudades como Bogotá, Lima, Caracas, Buenos Aires, Río de Janeiro o Ciudad de México.

En el medio de estos polos se encuentran 490 municipios con población entre 100.000 y 500.000 donde reside casi el 21% de la población total de los países latinoamericanos analizados. Estos representan, como el caso de Venezuela, Colombia, México, a ciudades intermedias que potencialmente ofrecerán una base económica alternativa a las grandes concentraciones y que, estratégicamente, podrían ser objeto de un fortalecimiento de su capacidad de gestión y, con ello, de sus sistemas de información.

En consecuencia, casi el 74% de la población latinoamericana, se encuentra vinculada a municipalidades, menores de 500.000 habitantes. Ello plantea una realidad de servicios públicos a una escala pequeña y mediana que requeriría una atención especial en términos de la descentralización y el apoyo por parte de los gobiernos centrales.

Por el contrario, sólo el 26% de la población reside en municipalidades superiores a los 500.000 habitantes, es decir, en las grandes ciudades latinoamericanas donde, a partir de la lógica del modelo centralista de Estado, se han concentrado las mayores inversiones y desarrollado las economías de escala que sustentan las rentas municipales.

La anterior dualidad remite a una reflexión sobre el futuro de los gobiernos locales y sus posibilidades reales de asumir con eficacia y eficiencia la prestación de servicios a la población.

2.3 Conclusiones parciales

Esta prestación de servicios, se encuentra supeditada al ejercicio de las competencias que le confieren al municipio las normas jurídicas vigentes. En el siguiente capítulo se abordará este tema.

3. MARCO LEGAL DE LAS COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

Las competencias municipales latinoamericanas se encuentran definidas en las respectivas constituciones nacionales o políticas y en una copiosa base de leyes municipales, estatales, reglamentos, ordenanzas o convenios, tal como se podrá apreciar en el Apéndice No. 2.

La mayoría de las constituciones, bien sean de tipo federal o unitario, contemplan en su articulado las potestades que tienen los niveles de gobierno. Por ejemplo la Constitución Política del Perú del año 93, establece en su artículo 192° que las municipalidades tienen competencias para:

- 1.-Aprobar su organización interna y su presupuesto.
- 2.-Administrar sus bienes y rentas.
- 3.-Crear, modificar y suprimir municipalidades.
- 4.-Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de sus responsabilidades....

Igualmente podemos citar la Constitución de México, donde su artículo 115° establece que "Los municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpieza, mercados y centrales de abastos, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios".

También es el caso de las Constituciones de Brasil en su artículo 30°; Venezuela, artículo 30°; Colombia, artículo 311°, donde se especifica lo que le corresponde realizar al municipio para cada uno de los casos señalados. Por el contrario podemos mencionar otras constituciones como por ejemplo la de Argentina, El Salvador o Cuba que no aluden directamente las potestades que tienen sus municipios. En el caso de Argentina, cada provincia tiene sus respectivas leyes orgánicas por las cuales se rigen las municipalidades donde se especifican las competencias. (Ver Apéndice 2).

La Ley No. 5.361, de la Provincia de Santiago del Estero, por ejemplo, en Argentina en su artículo 17° establece que "Las funciones de las municipalidades, se dividirán en los siguientes ramos: hacienda, seguridad, obras y servicios públicos, moralidad, beneficencia y cultura, salud pública e higiene y se ejercerá sobre las personas, cosas o formas de actividad que se encuentren comprendidas dentro de la jurisdicción comunal, sin perjuicio de las concurrentes con la provincia, la nación u otros municipios...".

- En Colombia por ejemplo, la Ley 60 en su artículo 2° establece que ".... corresponde a los municipios, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas municipales competentes, en su carácter de entidades ejecutoras principales de las acciones en materia social, dirigir, prestar o participar en la prestación de los servicios directamente, conforme a la ley, a las normas técnicas de carácter nacional, a las ordenanzas y a los respectivos acuerdos municipales así:

1. En el sector educativo.

- Administrar los servicios educativos estatales de educación preescolar, básica primaria, secundaria y media.
- Financiar las inversiones necesarias e infraestructura y dotación y asegurar su mantenimiento...

-Ejercer la inspección y vigilancia, la supervisión y evaluación de los servicios educativos estatales.

2. En el área de la salud.

- realizar las acciones de fomento de la salud, prevención de la enfermedad, asegurar y financiar la prestación de los servicios de tratamiento y rehabilitación del primer nivel de atención de la salud de la comunidad, directamente a través de sus dependencias o entidades descentralizadas.
- los municipios pueden prestar servicios correspondientes al segundo y tercer nivel de atención en salud, siempre y cuando su capacidad científica, tecnológica, financiera y administrativa se lo permita...

3. En el sector de agua potable y saneamiento básico.

- asegurar la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado, soluciones de tratamiento de aguas y disposición de excretas, aseo urbano y saneamiento básico rural...

4. En materia de vivienda.

- con la cooperación del sector privado, comunitario y solidario, promover y apoyar programas y proyectos y otorgar subsidios para la vivienda de interés social....

También se señalan leyes referidas a convenios entre los estados o departamentos con las municipalidades, así como las de régimen electoral que determinan las autoridades a nivel de estas dependencias, gobernadores y alcaldes.

De esta manera, puede afirmarse que, formalmente, es amplio el escenario de los gobiernos locales en materia de competencias. Estas, de manera resumida, se presentan para cada país en el Cuadro No. 3.

En él se contemplan servicios y actividades públicas de carácter local, comprendidas dentro del marco general de competencias que deben asumir los municipios, no constituyendo un inventario exhaustivo de atribuciones. Bajo esta perspectiva, los gobiernos locales deben asumir obligaciones básicas de servicios públicos comunales, no pudiéndose delimitar con exactitud dónde comienzan y dónde terminan las funciones de cada nivel de gobierno para ejercer los servicios.

Uno de los elementos comunes a los gobiernos locales latinoamericanos, es su vinculación a servicios locales como agua, luz eléctrica, saneamiento, transporte, aseo, mantenimiento de calles, avenidas, parques, plazas, monumentos, cultura, recreación, ornato o abastecimiento de alimentos de primera necesidad. Otros servicios de mayor complejidad, son compartidos con otros niveles de gobierno y su incidencia en el municipio es mucho menor. Tales son los casos de educación, salud, planeamiento o urbanismo, donde el gobierno nacional controla la mayoría de las funciones. Esta fuerte centralización de competencias en manos del gobierno nacional, es una condición generalizada en casi todos los países de América Latina.

Así, a pesar de que el Cuadro No. 3 pareciera indicar la presencia activa de los gobiernos locales en todas las áreas allí señaladas, la realidad del asunto es que éstos se encuentran supeditados, legalmente, a la promoción de actividades y programas específicos en los sectores salud, educación, bienestar social y programas sociales, por ejemplo, en coordinación con el gobierno central, quien dicta los mecanismos e instrumentos de control delimitando la inserción de los distintos niveles de gobierno en el servicio.

Cuadro No. 3
COMPETENCIAS MUNICIPALES

COMPETENCIAS/SERVICIOS	ARGENTINA	BRASIL	BOLIVIA	CHILE
PLANTEAMIENTO Y DESARROLLO URBANO (PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL, ZONIFICACION, USO DE TIERRA, LINDEROS, ETC.)	X	X	X	X
<u>OBRAS PUBLICAS</u>				
- TRANSITO EN CALLES, CAMINOS, PASEOS.				
- NOMENCLATURAS DE CALLES, VIAS, PLAZAS, ETC.	X	X	X	X
- AUTORIZACION DE AVISOS, LETREROS, PUBLICIDAD Y PROPAGANDA.	X	X		X
- MANTENIMIENTO DE VIAS, CAMINOS, ACERAS, ETC.	X	X	X	X
- VIVIENDA (INTERES SOCIAL).	X	X	X	X
- MANTENIMIENTO DE VIAS FLUVIALES, CANALES, PUERTOS, MUELLES.	X	X		X
<u>SERVICIOS PUBLICOS</u>				
- AGUA (SUMINISTRO).	X	X		
- ALCANTARILLADO.		X		
- ELECTRICIDAD Y ALUMBRADO PUBLICO.	X		X	
- CLOACAS.	X	X		X
- ASEO (RECOLECCION Y TRATAMIENTO DE BASURA).	X	X	X	X
- GAS.	X			
- TELEFONOS Y TELEGRAFO.	X			
- ACUEDUCTOS.	X	X		X
- TRANSPORTE COLECTIVO.	X	X		X
- MATADEROS, FRIGORIFICOS.	X		X	
- PLAZAS, PARQUES, JARDINES, PLAYAS.	X		X	X
- MERCADO Y ABASTOS.	X		X	
- ESPECTACULOS PUBLICOS.	X	X	X	
- ABASTECIMIENTO Y CONTROL DE ALIMENTOS DE PRIMERA NECESIDAD.	X	X	X	
- CEMENTERIOS Y SERVICIOS FUNERARIOS.	X	X	X	X
- FERIAS POPULARES.	X		X	
- ORNATO.	X		X	X
- MUSEOS Y OTROS LUGARES HISTORICOS Y DE ESPARCIMIENTO.	X	X	X	
SECTOR AGROPECUARIO	X	X		
HIGIENE Y ASISTENCIA SOCIAL	X	X	X	X
MORAL PUBLICA	X	X	X	X
EDUCACION	X	X	X	X
CULTURA Y RECREACION (ACTIVIDADES)	X	X	X	X
SALUD	X	X		X
ECOLOGIA-MEDIO AMBIENTE	X	X	X	X
SEGURIDAD PUBLICA	X	X		
TURISMO	X		X	X
DEPORTE	X		X	X
INDUSTRIA-COMERCIO-ARTESANIA	X	X		
DESASTRES Y EMERGENCIAS (auxilio)	X	X	X	X
EMPLEO (promoción)				X

COMPETENCIAS/SERVICIOS	COLOMBIA	COSTA RICA	CUBA (*)	ECUADOR
PLANTEAMIENTO Y DESARROLLO URBANO (PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL, ZONIFICACION, USO DE TIERRA, LINDEROS, ETC.)	X	X	X	X
<u>OBRAS PUBLICAS</u>				
- TRANSITO EN CALLES, CAMINOS, PASEOS.	X	X	X	X
- NOMENCLATURAS DE CALLES, VIAS, PLAZAS, ETC.		X	X	X
- AUTORIZACION DE AVISOS, LETREROS, PUBLICIDAD Y PROPAGANDA.	X	X		X
- MANTENIMIENTO DE VIAS, CAMINOS, ACERAS, ETC.	X	X	X	X
- VIVIENDA (INTERES SOCIAL).	X	X		X
- MANTENIMIENTO DE VIAS FLUVIALES, CANALES, PUERTOS, MUELLES.	X			X
<u>SERVICIOS PUBLICOS</u>				
- AGUA (SUMINISTRO).	X	X	X	X
- ALCANTARILLADO.	X	X	X	X
- ELECTRICIDAD Y ALUMBRADO PUBLICO.	X	X		X
- CLOACAS.	X			X
- ASEO (RECOLECCION Y TRATAMIENTO DE BASURA).	X	X		X
- GAS.				
- TELEFONOS Y TELEGRAFO.	X	X		X
- ACUEDUCTOS.	X	X	X	X
- TRANSPORTE COLECTIVO.				
- MATADEROS, FRIGORIFICOS.	X		X	X
- PLAZAS, PARQUES, JARDINES, PLAYAS.	X	X	X	
- MERCADO Y ABASTOS.	X		X	X
- ESPECTACULOS PUBLICOS.	X	X		X
- ABASTECIMIENTO Y CONTROL DE ALIMENTOS DE PRIMERA NECESIDAD.		X	X	X
- CEMENTERIOS Y SERVICIOS FUNERARIOS.	X		X	X
- FERIAS POPULARES.				
- ORNATO.	X	X	X	
- MUSEOS Y OTROS LUGARES HISTORICOS Y DE ESPARCIMIENTO.	X	X	X	X
SECTOR AGROPECUARIO	X	X		
HIGIENE Y ASISTENCIA SOCIAL	X	X	X	X
MORAL PUBLICA				X
EDUCACION	X	X		X
CULTURA Y RECREACION (ACTIVIDADES)	X	X	X	X
SALUD	X	X		
ECOLOGIA-MEDIO AMBIENTE	X	X	X	
SEGURIDAD PUBLICA	X	X		X
TURISMO		X	X	X
DEPORTE	X	X	X	X
INDUSTRIA-COMERCIO-ARTESANIA	X	X	X	X
DESASTRES Y EMERGENCIAS (auxilio)				
EMPLEO (promoción)			X	

(*) ESTOS DATOS FUERON ESTIMADOS.

COMPETENCIAS/SERVICIOS	SALVADOR	GUATEMALA	HONDURAS	MEXICO
PLANTEAMIENTO Y DESARROLLO URBANO (PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL, ZONIFICACION, USO DE TIERRA, LINDEROS, ETC.)	X	X	X	X
OBRAS PUBLICAS				
- TRANSITO EN CALLES, CAMINOS, PASEOS.				
- NOMENCLATURAS DE CALLES, VIAS, PLAZAS, ETC.	X		X	X
- AUTORIZACION DE AVISOS, LETREROS, PUBLICIDAD Y PROPAGANDA.	X		X	X
- MANTENIMIENTO DE VIAS, CAMINOS, ACERAS, ETC.	X		X	X
- VIVIENDA (INTERES SOCIAL).	X		X	X
- MANTENIMIENTO DE VIAS FLUVIALES, CANALES, PUERTOS, MUELLES.	X	X		
SERVICIOS PUBLICOS				
- AGUA (SUMINISTRO).			X	X
- ALCANTARILLADO.			X	X
- ELECTRICIDAD Y ALUMBRADO PUBLICO.			X	X
- CLOACAS.				
- ASEO (RECOLECCION Y TRATAMIENTO DE BASURA).	X	X	X	X
- GAS.				
- TELEFONOS Y TELEGRAFO.				
- ACUEDUCTOS.			X	
- TRANSPORTE COLECTIVO.	X	X	X	
- MATADEROS, FRIGORIFICOS.	X			
- PLAZAS, PARQUES, JARDINES, PLAYAS.	X		X	X
- MERCADO Y ABASTOS.	X	X	X	X
- ESPECTACULOS PUBLICOS.	X		X	X
- ABASTECIMIENTO Y CONTROL DE ALIMENTOS DE PRIMERA NECESIDAD.	X	X		X
- CEMENTERIOS Y SERVICIOS FUNERARIOS.	X	X	X	X
- FERIAS POPULARES.	X	X		
- ORNATO.	X		X	
- MUSEOS Y OTROS LUGARES HISTORICOS Y DE ESPARCIMIENTO.	X	X	X	X
SECTOR AGROPECUARIO	X	X		X
HIGIENE Y ASISTENCIA SOCIAL			X	X
MORAL PUBLICA				
EDUCACION	X	X	X	X
CULTURA Y RECREACION (ACTIVIDADES)	X	X	X	
SALUD	X	X		X
ECOLOGIA-MEDIO AMBIENTE		X	X	X
SEGURIDAD PUBLICA	X	X		X
TURISMO	X		X	
DEPORTE	X	X	X	X
INDUSTRIA-COMERCIO-ARTESANIA	X		X	X
DESASTRES Y EMERGENCIAS (auxilio)				
EMPLEO (promoción)				

COMPETENCIAS/SERVICIOS	NICARAGUA	PANAMA	PARAGUAY	PERU
PLANTEAMIENTO Y DESARROLLO URBANO (PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL, ZONIFICACION, USO DE TIERRA, LINDEROS, ETC.)	X		X	X
<u>OBRAS PUBLICAS</u>				
- TRANSITO EN CALLES, CAMINOS, PASEOS.		X	X	X
- NOMENCLATURAS DE CALLES, VIAS, PLAZAS, ETC.		X	X	X
- AUTORIZACION DE AVISOS, LETREROS, PUBLICIDAD Y PROPAGANDA.		X	X	X
- MANTENIMIENTO DE VIAS, CAMINOS, ACERAS, ETC.	X	X	X	X
- VIVIENDA (INTERES SOCIAL).	X		X	X
- MANTENIMIENTO DE VIAS FLUVIALES, CANALES, PUERTOS, MUELLES.		X		
<u>SERVICIOS PUBLICOS</u>				
- AGUA (SUMINISTRO).	X	X	X	X
- ALCANTARILLADO.	X	X	X	X
- ELECTRICIDAD Y ALUMBRADO PUBLICO.X	X	X	X	X
- CLOACAS.		X	X	
- ASEO (RECOLECCION Y TRATAMIENTO DE BASURA).	X	X	X	X
- GAS.		X		
- TELEFONOS Y TELEGRAFO.		X		
- ACUEDUCTOS.	X	X		
- TRANSPORTE COLECTIVO.		X	X	X
- MATADEROS, FRIGORIFICOS.		X	X	X
- PLAZAS, PARQUES, JARDINES, PLAYAS.	X	X	X	X
- MERCADO Y ABASTOS.	X	X	X	X
- ESPECTACULOS PUBLICOS.		X	X	X
- ABASTECIMIENTO Y CONTROL DE ALIMENTOS DE PRIMERA NECESIDAD.			X	X
- CEMENTERIOS Y SERVICIOS FUNERARIOS.	X	X	X	X
- FERIAS POPULARES.	X	X	X	X
- ORNATO.	X	X	X	
- MUSEOS Y OTROS LUGARES HISTORICOS Y DE ESPARCIMIENTO.	X	X	X	X
SECTOR AGROPECUARIO		X		
HIGIENE Y ASISTENCIA SOCIAL	X	X	X	X
MORAL PUBLICA			X	
EDUCACION	X		X	X
CULTURA Y RECREACION (ACTIVIDADES)	X	X	X	X
SALUD			X	X
ECOLOGIA-MEDIO AMBIENTE	X	X	X	X
SEGURIDAD PUBLICA			X	X
TURISMO	X		X	X
DEPORTE	X		X	X
INDUSTRIA-COMERCIO-ARTESANIA		X	X	X
DESASTRES Y EMERGENCIAS (auxilio)				
EMPLEO (promoción)			X	X

COMPETENCIAS/SERVICIOS	REP. DOMINICANA	URUGUAY	VENEZUELA
PLANTEAMIENTO Y DESARROLLO URBANO (PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL, ZONIFICACION, USO DE TIERRA, LINDEROS, ETC.)	X	X	X
OBRAS PUBLICAS			
- TRANSITO EN CALLES, CAMINOS, PASEOS.	X	X	X
- NOMENCLATURAS DE CALLES, VIAS, PLAZAS, ETC.	X	X	X
- AUTORIZACION DE AVISOS, LETREROS, PUBLICIDAD Y PROPAGANDA.	X	X	X
- MANTENIMIENTO DE VIAS, CAMINOS, ACERAS, ETC.	X		X
- VIVIENDA (INTERES SOCIAL).			X
- MANTENIMIENTO DE VIAS FLUVIALES, CANALES, PUERTOS, MUELLES.		X	
SERVICIOS PUBLICOS			
- AGUA (SUMINISTRO).	X		X
- ALCANTARILLADO.	X		X
- ELECTRICIDAD Y ALUMBRADO PUBLICO.	X	X	X
- CLOACAS.	X		X
- ASEO (RECOLECCION Y TRATAMIENTO DE BASURA).		X	X
- GAS.			X
- TELEFONOS Y TELEGRAFO.	X	X	
- ACUEDUCTOS.	X		X
- TRANSPORTE COLECTIVO.	X		X
- MATADEROS, FRIGORIFICOS.	X		X
- PLAZAS, PARQUES, JARDINES, PLAYAS.	X		X
- MERCADO Y ABASTOS.	X	X	X
- ESPECTACULOS PUBLICOS.	X	X	X
- ABASTECIMIENTO Y CONTROL DE ALIMENTOS DE PRIMERA NECESIDAD.	X		X
- CEMENTERIOS Y SERVICIOS FUNERARIOS.	X	X	X
- FERIAS POPULARES.	X	X	X
- ORNATO.	X		X
- MUSEOS Y OTROS LUGARES HISTORICOS Y DE ESPARCIMIENTO.	X	X	X
SECTOR AGROPECUARIO			
HIGIENE Y ASISTENCIA SOCIAL	X	X	X
MORAL PUBLICA		X	
EDUCACION	X	X	
CULTURA Y RECREACION (ACTIVIDADES)	X	X	X
SALUD		X	X
ECOLOGIA-MEDIO AMBIENTE	X		X
SEGURIDAD PUBLICA	X	X	X
TURISMO			X
DEPORTE			X
INDUSTRIA-COMERCIO-ARTESANIA	X		X
DESASTRES Y EMERGENCIAS (auxilio)			
EMPLEO (promoción)			

FUENTE: CODIGO Y LEYES MUNICIPALES DE LOS PAISES. REVISION BIBLIOGRAFICA SUMINISTRADA POR EL CENTRO DE DOCUMENTACION Y ANALISIS DE INFORMACION DEL CLAD.

Igualmente ocurre con la prestación y fomento de viviendas o los planes de desarrollo urbano, que deben ser formulados de acuerdo a normativas y procedimientos reglamentados y establecidos por el poder nacional.

A la luz de la información obtenida acerca del marco legal de las competencias de los gobiernos locales de América Latina, se evidencia la importancia de desarrollar una base de información más sólida que facilite el seguimiento de los procesos de cambio en el marco competitivo.

Al respecto, y vinculado a las tendencias descentralizadoras que inciden en los gobiernos locales es posible formular las siguientes conclusiones parciales.

a. Son evidentes las atribuciones que la base legal le confiere a los municipios de América Latina. Esa situación es independiente de si se trata de un Estado Unitario o Federal. Sin embargo, en los hechos, la mayoría de tales competencias son débiles pues las mismas fueron asumidas históricamente por el poder central. Los servicios nacionales como educación, salud, vivienda, electricidad, telefonía o seguridad, se catalogan en esta situación.

b. A partir de la aparición de las tendencias descentralizadoras en América Latina, sobre todo a partir de la segunda mitad de los ochenta, se han generado procesos de cambio en los que los municipios han ido asumiendo las responsabilidades en las competencias que otrora les asignara el marco legal.

Al respecto no se cuenta con una base informativa sólida que dé cuenta del alcance de las tendencias. Es éste un tema para analizar en una aproximación más profunda.

c. El proceso de descentralización y los cambios en el marco legal competitivo, ha permitido la reorganización de viejas estructuras político-administrativas y la revisión de la amplia base legal que sustenta las competencias, dando como resultado la asignación de mayores atribuciones y de recursos a los municipios. Es menester revisar casos particulares en relación a los servicios sociales que se prestan a la comunidad.

En el siguiente capítulo se abordará este tema con detalle.

4. LA SITUACION DE LOS MUNICIPIOS EN LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS SOCIALES

La gestión de los servicios sociales que el Estado presta a la población, se encuentra distribuida entre los diferentes niveles de gobierno central, estatal y municipal. En ello, el municipio latinoamericano juega diferentes roles en intensidad y título de responsabilidad asumida o delegada a la luz de las tendencias descentralizadoras en la subregión, parece necesario y fundamental conocer el estado del arte en esa materia. Este objetivo fue planteado por el CLAD en agosto de 1993 cuando, para su consecución, realizó en la ciudad de Bogotá el Seminario "Municipalización de los Servicios Sociales de América Latina", con la participación de representantes de 16 países. Para dicho seminario, a cada país se le solicitó el llenado de un cuestionario previo sobre la situación general de la intervención de sus municipios en los servicios sociales, documento que fuera entregado en la oportunidad del evento.

Esos resultados fueron procesados por el CLAD durante el período Diciembre 1993-Diciembre 1994, dando como resultado unreciente documento analítico sobre el tema próximo a publicarse.

De este documento hemos procesado una síntesis de algunos aspectos que se consideran relevantes para el presente trabajo, los cuales se exponen en los capítulos 4, 5 y 6.

En este capítulo 4, se mostrará una visión general de cómo es la distribución de estas competencias en los diferentes niveles de gobierno y cuál es el papel del municipio en cada uno de estos servicios, tomando como referencia cuatro (4) variables a saber:

- (a) El grado de injerencia de cada nivel de gobierno en la fijación de políticas para el sector o servicio.
- (b) El grado de responsabilidad en la planificación de cada servicio social.
- (c) Los niveles de responsabilidad en el financiamiento de cada servicio.
- (d) La participación en la ejecución de los mismos.

Para cada uno de los sectores mencionados se elaboró un gráfico que determina porcentualmente la incidencia de cada nivel de gobierno en el ejercicio de cada una de las variables anteriores. Dicho porcentaje es producto de, a su vez, las proporciones de intervención suministradas por los 16 países antes citados, las cuales fueron evaluadas para obtener los promedios respectivos.

Así, se presentan a continuación los resultados para cada uno de los servicios sociales que fueron seleccionados.

4.1. Educación

La determinación de políticas globales para los servicios de educación primaria, secundaria y superior, se encuentra concentrada en el gobierno nacional. Este ha sido el comportamiento histórico y la tendencia es a mantenerse, aun en el proceso de descentralización.

Dicho de otra manera, la descentralización del servicio educativo refuerza, como contrapeso, el ejercicio de la formulación en el gobierno central.

En otro sentido, de la observación de los gráficos 1, 2 y 3 se concluye la elevada incidencia del gobierno central en la planificación de la educación en general; sin embargo, en los servicios de educación primaria, el gobierno municipal comparte dicha función con los demás niveles de gobierno.

También la función de financiamiento es ejercida mayormente por el gobierno central y es muy poca la injerencia del gobierno municipal, particularmente en la educación media y superior.

Por el contrario, en la función de ejecución del servicio educativo se constató una mayor participación del gobierno municipal, lo cual se evidencia en la educación primaria.

En tal sentido, es importante citar casos como el de Chile donde se han introducido importantes cambios en materia de educación, a partir de los cuales los municipios reciben subsidios en esta área, y como unidades operativas son libres de montar con sus propios recursos, centros de educación. Producto de tales decisiones, en Chile el 64% de los planteles de educación y el 58% de la población son atendidos por el gobierno municipal.

Por su parte, en Brasil los sistemas de educación a nivel municipal alcanzan a cubrir el 33% de todos los estudiantes preescolares, el 30% de los de escuelas primarias, el 4% de los estudiantes de secundarias y el 5% de los de educación superior.

A su vez, en el medio rural los municipios atienden el 74% de toda la matrícula primaria.

4.2. Salud

Al igual que en educación, en los servicios de salud las funciones de determinación de políticas y de planificación están fuertemente centralizadas por el gobierno nacional (90%). Sólo en la planificación del servicio de atención primaria, el gobierno municipal tiene alguna participación, la cual es compartida con el gobierno estatal.

En cuanto a la función de financiamiento, se observa una mayor participación de los gobiernos estatales y municipales, sobre todo, en los servicios ambulatorios. El panorama mejora notablemente en la prestación del servicio de salud a nivel de atención primaria y ambulatorios, en los cuales la participación del municipio es destacada. Países como Brasil, México, Chile, Perú o Colombia han iniciado un proceso de transformación en el sector, en diferentes vertientes e intensidad.

Por ejemplo en Chile, al igual que para el sistema educativo, la atención primaria a nivel municipal recibe subsidios y los gobiernos locales pueden crear libremente con sus recursos unidades de salud. A su vez, los consultorios rurales y urbanos están en manos del gobierno municipal en un 100% y 91%, respectivamente.

En el caso de Brasil, "... el Sistema Unico de Salud-SUS, ha involucrado todas las fases de planificación a diferentes niveles de agregación territorial. A través de una decisión compartida entre el Ministerio de Salud y los estados, se asignan los montos para invertir de acuerdo a la programación de cada uno. El gobierno central se encarga del financiamiento a través del impuesto sobre nóminas de pago y los estados a su vez sirven de intermediarios financieros para los municipios. Los médicos y funcionarios de salud han sido transferidos a los estados y municipios aunque siguen cobrando por la nómina de pagos federal. Las unidades básicas (médicos y clínicas) y los hospitales regionales

descansan en los estados y municipios. El requerimiento de la programación y la coordinación entre los niveles territoriales, es llevada a cabo por un Consejo Nacional instituido para ello....".

En Colombia se reestructuró el Sistema Nacional de Salud mediante la Ley 10 de 1990, donde se le asigna a los municipios la atención básica de salud, quedando los departamentos como responsables de los hospitales regionales y especializados.

De acuerdo con la Ley 60 de 1993, "... los municipios pueden prestar servicios correspondientes al segundo y tercer nivel de atención en salud, siempre y cuando su capacidad científica, tecnológica, financiera y administrativa se lo permitan y garanticen debidamente la prestación de los servicios y las acciones de salud que le corresponden previo acuerdo con el respectivo departamento...".

En México, específicamente en la provincia de Tabasco, se ha puesto en práctica el sistema estatal de salud, el cual integra las 17 jurisdicciones sanitarias con sus 17 municipios, funcionando bajo el concepto de sistemas locales de salud, siendo la entidad del municipio la responsable del servicio.

En líneas generales, varios son los países latinoamericanos que han iniciado un proceso de transformación en el sector salud. La tendencia es hacia una mayor descentralización de los servicios, sobre todo en los referidos a la atención primaria.

4.3. Vivienda

El servicio de vivienda se encuentra muy ligado a los gobiernos estatales y municipales, quienes participan tanto en la determinación de políticas, la planificación, el financiamiento y la ejecución del servicio, tal como se aprecia en el Gráfico No. 7. En tal sentido, los ciudadanos con escasos recursos acuden al municipio como mayor poseedor de ejidos, en busca de tierras para construir sus viviendas. También los gobiernos estatales, por la creciente demanda por parte de la población, han creado sus políticas de financiamiento con recursos de la propia entidad y otorgan a la población los insumos necesarios para la construcción de sus viviendas a través de programas implementados por organismos creados para tales fines.

En el caso de Venezuela, por ejemplo, los municipios de ciudades intermedias y grandes poseen políticas propias de desarrollo de viviendas y, a su vez, los gobiernos estatales han creado entre 1990-1994, 15 institutos regionales para atender la demanda territorial de viviendas.

4.4 Seguridad personal

Muchos países han otorgado legalmente la ejecución de este servicio a los gobiernos municipales, a través de la creación de policías locales.

Es así como se registran experiencias de municipios que han creado sus propios organismos de seguridad, presionados por la fuerte demanda de la población afectada por la inseguridad personal aunado a la poca efectividad de los cuerpos de seguridad nacional.

En el caso de Venezuela se han creado recientemente 8 policías municipales las cuales forman a su personal con una concepción diferente del régimen militarizado tradicionalista, creando un respeto hacia la ciudadanía. A sus miembros se les otorgan amplios beneficios socio-económicos como una

forma de reconocimiento ante la labor social que prestan y se crea, a su vez, una estrecha vinculación entre policía y ciudadano para buscar juntos la solución de los problemas.

También en Colombia, Brasil o México existe la tendencia a la creación de cuerpos municipales de seguridad, situación que se da irreversible ante la creciente complejidad de los centros urbanos latinoamericanos.

4.5. Saneamiento ambiental

El saneamiento ambiental es una de las áreas de servicios públicos más asociadas a la gestión municipal. Tradicionalmente, los concejos municipales latinoamericanos han asumido en su totalidad la recolección y disposición de los desechos sólidos, así como también la prestación del servicio del agua. En materia de servicios de acueductos, cloacas, drenajes y desechos sólidos, estos gobiernos asumen la mayor proporción de la función de financiamiento y ejecución, compartiendo las funciones de planificación y determinación de políticas con el gobierno central, tal como se aprecia en los Gráficos Nos. 9, 10, 11 y 12. Para el caso de desechos sólidos, específicamente, el servicio es planificado, financiado y ejecutado en más de un 50% por la municipalidad en forma exclusiva. En las ciudades medianas y grandes de América Latina, ha surgido la tendencia a la creación de asociaciones o mancomunidades para enfrentar este tipo de servicios tanto por su complejidad como por la claridad que ha imperado en cuanto a la casi exclusividad de saneamiento ambiental como área municipal.

4.6. Bienestar social

Entendiéndose el bienestar social como un conjunto de programas y políticas sociales que buscan equilibrios sociales atendiendo a los sectores más pobres de la población, la responsabilidad de determinación de políticas, planificación y financiamiento son prácticamente exclusividad del gobierno nacional en los países latinoamericanos. A pesar de casos como el de México, donde se ha propuesto la descentralización de esta competencia, o Venezuela y Colombia donde se desarrollan programas sociales propios de los estados y municipios para cubrir en parte la fuerte demanda social, la situación dominante es la antes citada. Sin embargo es conveniente resaltar que en el plano propiamente de la ejecución de los servicios de bienestar social, se hacen presentes los gobiernos municipales y estatales. En todos los ayuntamientos latinoamericanos se utilizan, bajo diferentes denominaciones, programas de vida social directa, desde la entrega de dinero hasta el apoyo alimentario y en algunos casos se utilizan programas crediticios. Ante la importancia de este tipo de respuesta por parte del gobierno local, sería interesante profundizar en los casos de gestión específicos para derivar lecciones en esta materia.

4.7. Transporte

El Gráfico No. 14 muestra que tanto en la determinación de políticas como en la planificación del servicio de transporte, los gobiernos estatales y especialmente las municipalidades tienen poca responsabilidad. Su mayor incidencia está en las funciones de financiamiento y ejecución del servicio, las cuales son compartidas con el gobierno central.

Generalmente, las políticas del nivel central están mayormente dirigidas al transporte aéreo, marítimo o ferroviario quedando en el gobierno municipal la responsabilidad del transporte urbano e interurbano, el cual representa una renta dentro de su base financiera, razón por la cual se observa una activa participación de las alcaldías en la prestación del servicio. Efectivamente, las ciudades intermedias y los grandes centros urbanos latinoamericanos cuentan con regulaciones y prestación de servicios

municipales en esta materia. Es tradición, por ejemplo, la fijación de tarifas del transporte y cesión de rutas por parte de las municipalidades. Pudiera afirmarse que estas últimas funciones identifican a la gestión de los gobiernos locales.

4.8. Nutrición

En materia de nutrición los resultados reflejan una elevada concentración de las funciones de fijación de políticas, planificación y financiamiento en el gobierno central. La competencia municipal está asociada, básicamente a la prestación del servicio, la cual es compartida con el nivel central y los gobiernos estatales. Se conocen experiencias puntuales de la intervención del municipio en programas nutricionales delegados por el nivel central, como sería la distribución de alimentos o cestas básicas de comida. También existen éstos asociados a programas de atención primaria en salud a través de centros de atención y recuperación nutricional en zonas de barriadas en situación precaria. Sin embargo, no es este servicio una intervención normal en el gobierno municipal.

4.9. Recreación

Los servicios de recreación están muy ligados a los gobiernos municipales, quienes han venido asumiendo, en buena medida, funciones de determinación de políticas así como de planificación, financiamiento y ejecución de los servicios. Este comportamiento es casi tradicional para las municipalidades que participan activamente en la organización de fiestas patronales, en la regulación de espectáculos de orden público, construcción de parques, plazas, paseos peatonales y otros sitios de recreación para la colectividad, contribuyendo también con el embellecimiento de los sitios históricos de ciudades y pueblos. Igualmente, y de manera activa en los tiempos recientes, los gobiernos locales vienen fomentando el turismo local a través del acondicionamiento de sitios y servicios para tales fines, representando esta actividad un medio de ingresos para el gobierno local.

En general, del análisis anterior se observa como los gobiernos municipales poseen presencia puntual o destacada en los servicios sociales aludidos. La realidad de las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno en América Latina es harto compleja, toda vez que existen realidades particulares que, como en el caso de Chile, han determinado un traspaso de los servicios educativos primarios al municipio o, como en Colombia donde la reforma institucional impulsó el traspaso de los servicios de atención primaria en salud hacia el gobierno local.

En términos globales, la información obtenida por intermedio de los indicadores manejados en el estudio del CLAD ya citado, indica una clara situación de concentración en el gobierno central de las funciones que determinan las políticas y establecen la base financiera.

Por el contrario, se percibe una mayor apertura a la participación del municipio en la ejecución de los servicios sociales, bien por delegación central, por traspaso formal de competencias o, como en el caso del saneamiento ambiental, por tradición de gestión.

Un mayor detalle sobre la realidad de esas funciones por nivel de gobierno, debe ser prioridad como base de información para las decisiones de los gobiernos municipales de América Latina. Contar con esta información a nivel de casos específicos, permitiría perfilar áreas de actuación competitivas para el municipio.

5.CAPACIDAD DE GESTION DE LOS MUNICIPIOS EN LOS SERVICIOS SOCIALES

La capacidad de gestión institucional se encuentra íntimamente relacionada con las bases informacionales disponibles para decidir y optimizar recursos. Visto al contrario, el incremento de esa capacidad podría lograrse incorporando elementos de apoyo que disminuyan la incertidumbre a la hora de decidir.

Esta capacidad de gestión puede ser evaluada en un gobierno local a través del estudio de variables asociadas a su desempeño. Siete (7) variables contribuyen a tal evaluación. Ellas son las siguientes:

- (a) La existencia de unidades responsables de prestar un determinado servicio. Se trata de las respuestas que una organización emite ante demandas específicas que le compete. Por ejemplo, en el caso de algunos gobiernos municipales latinoamericanos, se ha observado como se les ha transferido responsabilidad en los servicios educativos primarios. La lógica del desempeño institucional establece que, correlativamente, la institución debe crear instancias que absorban y ejecuten esa demanda específica. Igual sucedería al tratarse de salud, seguridad o vivienda.
- (b) La presencia de recursos humanos calificados es un claro indicador de capacidad de gestión. Esta variable se explica por sí sola y es utilizada universalmente hoy día como uno de los ejes del desempeño organizacional por excelencia.
- (c) La disponibilidad de tecnología gerencial está referida a la capacidad institucional para introducir habilidades y actitudes gerenciales en sus mandos altos y medios, a través de los cuales se conduce la organización. Esas habilidades y actitudes se refieren tanto a las destrezas instrumentales para tomar decisiones como al desarrollo humano en los cuerpos gerenciales.
- (d) Formular, gestionar, negociar y ejecutar proyectos es en las organizaciones líderes un valor institucional. Es el mejor medio de innovar y captar nuevos recursos. Por tal motivo, es una variable que define la capacidad de gestión de una institución.
- (e) La disponibilidad de recursos financieros es un indicador tan obvio como el de recursos humanos calificados. Para el caso de los gobiernos municipales que es el área que nos interesa, este factor será definitivo en su capacidad de gestión para responder a las demandas del entorno local.
- (f) El vigor y el dinamismo de las estructuras organizacionales son, hoy por hoy, un perfil de la gestión institucional y se ha convertido en objeto de análisis y cambio permanente. Es, en consecuencia, una variable que contribuye a medir la capacidad de gestión de cualquier organización.
- (g) En forma particular, la función pública representa uno de los principales indicadores de fortaleza en los Estados modernos. Esta se asocia con la existencia o vigencia de una carrera pública avalada por normativas de estabilidad y blindaje contra los factores externos, en particular, el partidista. Para el caso municipal resulta ser un valor central para su capacidad de gestión.

Las variables explicadas, fueron sometidas a medición en el estudio del CLAD antes utilizado sobre la municipalización de los servicios sociales en América Latina. Esta medición se realizó a través de una

escala cuyos valores se encuentran entre 0-5, donde el cero (0) corresponde al mínimo valor de la variable y cinco (5) determina la mayor capacidad o estado óptimo de cada variable para cada servicio considerado.

Cada representante de los 16 países consideró los valores promedio en su respectiva realidad y producto de esa información surgió el Cuadro No. 4 que presenta los valores de cruce de cada variable para cada tipo de servicio. Esos valores promedio, nos expresan las siguientes realidades:

(a) La existencia de instancias o unidades encargadas de asumir el servicio social, sean éstas gerencias, direcciones o departamentos es la variable que mayor valoración obtuvo por parte de los países consultados. En menor o mayor medida, los servicios sociales considerados poseen presencia institucional en unidades de los gobiernos municipales.

Sin embargo, es importante diferenciar esa presencia de acuerdo al servicio que se trate. Así, los servicios de saneamiento ambiental, especialmente el de desechos sólidos, obtuvieron una alta valoración de 3,46 puntos. Esta situación es coherente con el esquema anterior donde se señala que el municipio posee una participación activa en el manejo del sector de saneamiento ambiental.

Otro valor importante es el que muestra el sector salud, en cuanto a atención primaria (3,1), acompañado por los servicios de educación primaria (2,71) y recreación (2,6), lo que indica la presencia destacada de unidades que asumen estos servicios. Por el contrario, los servicios de bienestar social sólo lograron una valoración de 1,16 lo que indica una muy baja existencia de unidades municipales dedicadas a tal labor. Este resultado también es congruente con lo que ya se analizara en el capítulo anterior, en el cual se evidenció la gran concentración de esta competencia en el gobierno nacional. Igual situación resultó en los servicios de educación superior, cuyo valor de apenas 0,2, indica la casi total ausencia de instancias, departamentos o unidades encargadas de administrar estos servicios.

(b) La disponibilidad de recursos humanos calificados es junto con el anterior factor, el que mayor puntuación promedio obtuvo. Sin embargo, siendo esa valoración de apenas 2,1 en promedio es un reflejo de una capacidad de gestión deficitaria en esta materia.

Los índices más sólidos en cuanto a recursos humanos calificados en los gobiernos municipales de América Latina, se encuentran concentrados en los servicios de atención primaria de salud con 3,1, saneamiento ambiental con 2,5 de promedio y la educación primaria con valor de 2,71. El resto de los servicios mostraron valores entre 1 y 2, expresión de una evidente debilidad de los gobiernos municipales al respecto.

(c) En líneas generales, las capacidades en el uso de tecnologías gerenciales, en la formulación y gestión de proyectos y la solidez de la estructura organizativa para manejar los servicios, fueron declaradas con valores bajos por parte de los países consultados.

Trátase de áreas organizacionales que, aunque tradicionales en el manejo de las instituciones, pareciera no cuentan con un asidero sólido en la gestión municipal.

Sólo en los servicios de saneamiento ambiental, los índices medios de estas tres variables, según lo expresado en el Cuadro No. 4 se encuentran por encima de 2 (exactamente 2,24).

Esta situación es un indicador cierto de evidentes debilidades en el funcionamiento de los procesos gerenciales y de toma de decisiones en los gobiernos locales latinoamericanos.

Sin capacidad gerencial y la minusvalía en el manejo de los proyectos, se dificultan las negociaciones del municipio con respecto a la dinámica del entorno y, en particular, con aquellas donde se decidan los recursos económicos para sufragar proyectos de desarrollo local.

(d) En cuanto a la disponibilidad de recursos financieros y las posibilidades de obtenerlos para enfrentar la gestión de los servicios a nivel local, los indicadores aportados por los representantes de los diferentes países latinoamericanos resultan ser de bajo valor.

Sólo en el caso del manejo de los desechos sólidos fue declarada una estimación de 2,3 como promedio, lo que informa sobre cierta capacidad básica financiera en esta materia.

Los recursos financieros como base para la gestión local es una variable que puede ser visualizada en una doble vertiente: primero, las transferencias entre niveles de gobierno a partir de arreglos preestablecidos y segundo, la capacidad propia de la institución.

En el caso del servicio antes comentado -los desechos sólidos- es conocida la mayor capacidad de las municipalidades tanto para su manejo y, correlativamente, para la cobranza del mismo. Caso diferente sucede con los servicios educativos o de salud, cuyos financiamiento depende más de transferencias gubernamentales.

Así, en términos promedio, la variable recursos financieros es estimada en un bajo grado en la escala de 0-5. En el capítulo 6° del presente documento, abordaremos sobre esta variable.

(e) La vigencia de carrera pública es hoy por hoy, uno de los fundamentos centrales de la capacidad de gestión de las organizaciones. Lamentablemente, en los gobiernos locales latinoamericanos resultó ser el factor que menor incidencia tiene en todos los servicios sociales analizados. El promedio de 0,80 dice mucho de la condición de baja estabilidad y productividad del funcionarado municipal.

Aun en los servicios de mayor tradición como los de saneamiento ambiental, el índice promedio es de apenas 1,17.

La función pública se ha posesionado como uno de los pilares sobre los que se soportan los procesos de reforma de Estado en países como España, Francia y Estados Unidos. Más aún, superada la etapa del ingreso por la vía de concurso y lograda una estabilidad de la carrera funcional, se plantea ahora la discusión sobre cómo lograr incentivar la productividad de ese grupo de trabajadores, vitales para la prestación de los servicios públicos.

Parece ser, a juzgar por los resultados, que los gobiernos municipales de América Latina se encuentran lejos, al igual que el conjunto del aparato estatal, de dicha discusión.

El comportamiento de las variables analizadas, obligan a concluir acerca de la baja capacidad de gestión de las municipalidades en América Latina para acometer con éxito los servicios sociales evaluados.

Este panorama pudiera tender a la mejoría en la medida en que los procesos de descentralización y transferencia de competencias así lo exijan y sobre todo, por la presión que las comunidades organizadas locales ejerzan sobre sus gobiernos, haciendo posible el impulso de verdaderos cambios.

Son escasos los países que han desarrollado programas de fortalecimiento institucional y de capacitación de sus funcionarios, aspectos básicos dentro de las organizaciones con tendencias a la modernización y por consiguiente en la búsqueda de la calidad de los servicios.

En algunos casos específicos como en Brasil, México, Chile o Colombia, se ha constatado el funcionamiento de programas de formación de recursos humanos en los servicios de atención primaria de salud, así como también en los servicios de saneamiento ambiental particularmente en desechos sólidos; también existen esfuerzos en los servicios de recreación vinculados al gobierno local. Sin embargo, esas experiencias no resultan una constante para la mayoría de los municipios.

Mejorar la capacidad de gestión institucional de más de 14.000 municipios en América Latina es una gigantesca tarea. Otrora, desde los años 50, han existido importantes programas de asistencia técnica con apoyo internacional. Sin embargo, los gobiernos locales no han logrado convertirse en organizaciones sólidas capaces de enfrentar el reto que la población les plantea.

Estamos seguros que en los diferentes países existen gobiernos y líderes locales que han introducido mejoras en la calidad de servicios específicos. El punto a discutir sería el cómo lograr un proceso que permita hacer circular tales experiencias e inducir cambios sustantivos en otras instituciones.

Ese proceso es factible de implantar a partir de la concepción, diseño y desarrollo de sistemas de información y difusión de experiencias exitosas de gestión municipal, que faciliten el intercambio de criterios para la toma de decisiones. Desde esta perspectiva, la información de gestión se convierte en activadora de cambios e induce la adopción de tecnologías para una mayor calidad de servicio.

6. RECURSOS FINANCIEROS DE LOS MUNICIPIOS

Como ya se advirtiera en el capítulo anterior, la capacidad de gestión de los gobiernos locales en referencia a la disponibilidad de recursos financieros, resulta ser menguada. No se trata de alguna afirmación novedosa; es, más bien, la repetición de una situación histórica.

Pesar de conocerse la situación, a los efectos de los objetivos que se persiguen en el presente documento, se ha creído conveniente introducir varios indicadores que contribuyan a vislumbrar los mecanismos financieros que son utilizados por las municipalidades. No se trata de cuantificar los ingresos municipales, ni de hacer una evaluación estrictamente financiera, sino de mostrar las fuentes de recursos y la base que soporta a las municipalidades, siendo éstas precarias, para llevar a cabo sus funciones en los diferentes servicios.

6.1. Origen de las finanzas

En términos generales los municipios cuentan con dos fuentes básicas de ingreso: aquella que emana de otro nivel de gobierno y la determinada por el cobro de tarifas, impuestos o tributos propios de cada municipio, tal como los señalan los códigos y leyes referidas en capítulos anteriores.

Los ingresos ordinarios, que como su nombre lo indica son obtenidos regularmente, pueden ser percibidos a través de impuestos, tasas, cobro de servicios públicos, ingresos patrimoniales e ingresos de transferencias regulares como lo es en Venezuela el Situado Municipal. Por su parte los ingresos extraordinarios provienen de la venta de bienes -propiedad de municipios-, las contribuciones, los aportes especiales y otros que ingresan por alguna otra vía de forma eventual.

Con base en las consideraciones anteriores, el CLAD evaluó el origen de las finanzas correspondientes a los servicios sociales de los 16 países latinoamericanos mencionados anteriormente.

La información contenida en el Cuadro No. 5, revela que la principal fuente de ingreso que soporta los servicios sociales de los municipios latinoamericanos, es la transferencia que emana del gobierno central. Los valores de medición comprendidos entre 0-5, determinan cómo esos recursos provenientes del gobierno central fueron valorados por un índice promedio de 3,16, siendo éste el más alto índice obtenido.

La segunda fuente importante para estos servicios son los tributos cuyo índice promedio se sitúa en 2,17 bastante distante del anterior tipo de ingreso. Seguidamente, y con mucha menor relevancia, se encuentran las tarifas con un índice de 1,41. Las tarifas o contribuciones que pagan los ciudadanos por la prestación de ciertos servicios por parte del municipio, por lo general no son actualizadas. Por su parte los ingresos patrimoniales, como por ejemplo las recaudaciones por arrendamiento de ejidos, inmuebles, explotación de minerales, interés o dividendos tampoco representan una fuente relevante de ingresos para las municipalidades. Este comportamiento lo evidencian los ingresos extraordinarios, siendo los de venta de inmuebles los que tienen alguna significación para los municipios. En relación a los servicios públicos pudiera decirse que en la mayoría de los casos los municipios no mantienen un sistema impositivo eficiente y los costos de administración de estos servicios superan la capacidad de recaudación de los mismos, circunstancias que los lleva a depender de las transferencias por parte del gobierno central, como la mayor fuente de ingresos para solventarlos, tal como ya se advirtiera.

Finalmente, la transferencia de los gobiernos estatales o departamentales hacia el municipal obtuvieron un valor promedio de 1, siendo ésta la fuente de recursos de menor ponderación en la serie.

Si se analiza el origen de las finanzas por tipo de servicios, encontraremos que para los tres niveles de educación, los servicios de salud, de seguridad, vivienda, bienestar, transporte y recreación, la transferencia del gobierno central es determinante, mostrando la educación y la vivienda primaria la más alta dependencia.

Sin embargo en el caso de los ambulatorios, los tributos también son una valiosa fuente de recursos después de los transferidos por el gobierno central, representando una excepción a la anterior regla.

Muy por el contrario, los servicios de saneamiento -acueducto, cloacas, drenajes y desechos sólidos- reflejan un comportamiento totalmente diferente a los anteriores. En estos casos, las principales fuentes de ingresos las constituyen los tributos y las tarifas, superando en promedio la dependencia de los recursos centrales.

Este resultado es coherente con la tradición de los gobiernos locales en el manejo de estos servicios. Lo mismo puede afirmarse para los servicios de recreación en los cuales se observa que la fuente de financiamiento más importante es en primer lugar el tributo con un índice de 2,46, superando a los recursos centrales que fueron ponderados con un valor de 2. Las demás fuentes de recursos son casi inexistentes a juzgar por sus valores (0,6-0,8), situación que no resulta extraña puesto que este servicio tradicionalmente municipal, no cuenta con recursos estatales importantes y el cobro de tarifas, como por ejemplo las de espectáculos públicos, no generan mayores ingresos al municipio.

A pesar del predominio declarado por los 16 países acerca de las transferencias centrales como principal opción financiera de los gobiernos locales latinoamericanos, se evidencian diferencias sustantivas cuando se tratan los servicios por separado. Este resultado puede representar comportamientos específicos que ameritarían análisis detallados; esta vía sería la idónea para el desarrollo de sistemas de información como base para las decisiones municipales.

El anterior estudio del origen de los fondos se complementa con la incorporación de las características de los mecanismos recaudatorios de nuestros municipios. De forma general, este tema se expone a continuación.

6.2. Capacidad de recaudación

Las posibilidades reales de captación de los ingresos, una vez que el municipio determina las tarifas, tributos o impuestos en su jurisdicción, dependen en grado sumo de la capacidad instalada que posea para, efectivamente, determinar el número de contribuyentes, los sistemas para emitir las correspondientes facturas y, finalmente, hacer efectivo el cobro.

Es de vieja data la situación en la que los gobiernos locales dejan de percibir los ingresos que legítimamente les corresponde, por no haber desarrollado tales capacidades. En ellas se impone el lema según el cual no es que la población sea mala pagadora sino que los municipios son malos cobradores.

Para los 16 países de la muestra ya señalados, se solicitó una evaluación muy general expresada en los resultados del Cuadro No. 6. A tales efectos se señalaron cuáles situaciones eran predominantes en el

universo de sus municipios; dichas situaciones corresponden al cruce de las variables de la matriz del Cuadro No. 6, según las siguientes definiciones:

- (a) Catastro actualizado: se refiere a la disponibilidad de una ubicación física de todos los inmuebles, comercios, industrias y tierras en la jurisdicción del respectivo municipio.
- (b) Registro de contribuyentes: es la concreción tributaria tanto del catastro como de otros propietarios como por ejemplo de vehículos. Allí se define cuánto cancela cada uno de ellos.
- (c) El sistema de facturación es el mecanismo que garantiza la emisión de la factura para cada contribuyente.
- (d) El sistema de cobranza, a su vez, garantiza la entrega de la factura y la recolección de los fondos. Varios países como México, Chile o Brasil han iniciado procesos de modernización en este campo. Sin embargo, a nivel general, son varias las deficiencias que aún presentan las municipalidades en cuanto a los sistemas de recaudación.

El Cuadro No. 6 muestra los mecanismos mayormente utilizados en la recaudación de impuestos, tarifas o tasas en contraste con la situación que presenta cada uno de estos elementos en los países evaluados. A continuación se muestran algunos de los resultados:

- (a) Del total de países que comprenden la muestra (16), sólo 7 poseen catastros actualizados que funcionan al día; 10 registraron tener mecanismos manuales y 10 no cuentan con mecanismos adecuados ante la situación que deben enfrentar.
- (b) Resultados como éstos evidencian los fuertes problemas que presenta gran parte de los municipios en materia de registro de bienes físicos e inmuebles ubicados en su área de influencia; esto, por supuesto, impide un control real de los contribuyentes que deben pagar los impuestos inmobiliarios urbanos.

Es lógico pensar en la limitante que significan los sistemas de información, ya que tecnologías sencillas resultan insuficientes para aquellos municipios con poblaciones con más de 100.000 habitantes, lo que exige bases de datos muy avanzadas para mantener los registros actualizados. En todo caso valdría la pena adoptar algún tipo de tecnología para actualizar los registros, ya que un control adecuado de éstos conlleva a una eficiente captura de ingresos municipales.

- (c) En cuanto a los registros de contribuyentes, 11 de los países analizados reflejaron tener mecanismos manuales y en 7 simplemente no son adecuados. Como se comentara anteriormente, la inexistencia de un catastro completo impide, a su vez, conocer la totalidad de los contribuyentes. Por ejemplo, no se registran muchas veces establecimientos comerciales que funcionan ilegalmente y que no cumplen con los pagos de industria y comercio por estar en otras zonas distintas a la ubicación que les corresponde; esto influye también en la base de ingresos municipales porque aunque son problemas de zonificación, pudieran cobrarse impuestos por incumplimiento de ordenanzas.
- (d) El sistema de facturación en la mayoría de los países (11) se efectúa manualmente, lo que retrasa su emisión haciendo más ineficiente la cobranza ante la cantidad de facturas que debe procesar el municipio. A pesar de esta circunstancia, se puede constatar que 9 países mantienen al día este sistema y la tendencia es hacia la automatización del mismo.

Los sistemas de cobranza no escapan de ser ejecutados a través de procedimientos manuales; 12 de los 16 países analizados así los señalan y en 8 no existen mecanismos adecuados para efectuar los cobros. La estrecha vinculación que tienen los distintos sistemas hace que cualquier deficiencia o falla se transmita a todo lo largo de la cadena, limitando la capacidad de recaudación del municipio e impidiendo posibles mejoras en la gestión de los mismos.

6.3. Algunas decisiones

Huelgan los comentarios sobre la relación existente entre recursos financieros municipales y sistemas de información. Las dificultades manifiestas en cuanto a la dependencia de los municipios de las transferencias del gobierno central, plantea con fuerza la necesidad de disponer de sistemas de información en una doble vertiente:

- Aquellos que apoyen al municipio en el manejo de su base económica, desde el registro de los datos hasta la captura y control de los ingresos.
- Otro que, funcionando a nivel nacional, pueda apoyar las decisiones para las transferencias de recursos, los cuales dependerían de las diferencias en las bases económicas poblacionales y en las capacidades generadas en los municipios para recaudar y desarrollar proyectos de inversión. La variable financiera es, así, eje en el desarrollo de bases informativas para el mejoramiento de la gestión de los gobiernos locales en América Latina.

7. ALGUNAS CONCLUSIONES GENERALES

Comúnmente, los procesos de descentralización latinoamericanos se están llevando a cabo sobre viejas estructuras político-administrativas. A partir de los años 80, como inicio del nuevo proceso de cambio, los gobiernos locales no lograron mayores avances toda vez que en las reformas prevalecía la modalidad de régimen presidencial. Sin embargo la modificación de las leyes y de la propia constitución generó cambios en el desarrollo de los partidos, el sistema electoral y el parlamento, compartiendo así decisiones que antes estaban fuertemente centralizadas en la figura del presidente, pudiéndose elegir los alcaldes en la mayoría de nuestros países.

Es amplio el marco legal que sustenta los procesos de descentralización y que ha dado pie al reforzamiento de los gobiernos locales en cuanto a la elección de sus alcaldes y asambleas legislativas locales, tendencia que se manifiesta con mayor fuerza a mediados de los años 80. Se puede hablar de un período de democratización de los municipios y regiones. Por ejemplo, en Colombia después de un largo proceso desde el año 63, se realizan las elecciones de alcaldes en 1988, por voto popular. En Venezuela fueron elegidos también por primera vez y mediante el voto popular, gobernadores y alcaldes en diciembre del año 89. En Chile se anunciaron reformas que tienden a garantizar la elección de alcaldes.

En Cuba, con intentos previos de descentralización a mediados de los años 70, también se han introducido en 1993 cambios para propiciar elecciones directas en los municipios. Para 1994 Panamá está eligiendo igualmente sus alcaldes.

Estos cambios que acompañan el proceso de descentralización muchas veces han servido para iniciar o reforzar cuadros político-partidistas locales, la formación de líderes o figuras que reclaman los derechos de la localidad y que respaldan protestas políticas ante el nivel central. No se trata de simples maquillajes pues, dice Nohlen, "muchos críticos opinan que el objetivo de estas reformas electorales no constituyen una verdadera democracia a nivel local, sino una maniobra para distraer las deficiencias legitimadoras del gobierno central, para dirigir la crítica por la mala calidad o altos precios de los servicios públicos, desde el gobierno central al gobierno local, desplazando los problemas del estado central al poder local y funcionando como una válvula de escape para el malestar social". Se trata de un proceso que va a demandar gobiernos territoriales de nuevo tipo: sólidos, capaces, informados y solventes

Es precisamente esta situación la que está presionando hacia la configuración de nuevas bases informacionales, diferentes cualitativa y cuantitativamente a las existentes en los gobiernos locales.

La descentralización y los cambios políticos van a necesitar organizaciones fuertes, que cuenten con un sistema decisonal capaz de soportar las estrategias gubernamentales en el nuevo entorno que les compete. Estas organizaciones tendrán forzosamente que propiciar la construcción de datos confiables en las siguientes grandes áreas de gestión:

- (a) En cuanto al ejercicio de las competencias, los municipios requieren contar con la información al día de la normativa jurídica, reguladora y de gestión sobre los servicios que le son inherentes.
- (b) Con respecto a las posibilidades de ejecución de los servicios sociales, los gobiernos locales latinoamericanos van a necesitar el dominio de información acerca de las formas de gestión que asumen

servicios como educación y salud. Un intercambio de experiencias en esta materia, será una seria medida para solventar los déficits informacionales.

(c) Las diferencias poblacionales entre los municipios -95% menos de 100.000 habitantes-, exige un análisis más detallado sobre el comportamiento de los gobiernos locales por tamaño poblacional y nivel de base económica. Las necesidades de información serán diferenciales y podrían establecerse tipologías de sistemas de información de acuerdo a los estratos municipales.

(d) En lo relacionado con las necesidades de gestión, existe un gran vacío de información referida al desempeño de los gobiernos locales. La única fórmula de mantener y difundir información de esta naturaleza, será a través de relevamiento de experiencias específicas y de investigación para, de allí, derivar proposiciones generales en áreas como las tecnologías gerenciales, el diseño de estructuras o la capacitación de los recursos humanos, por ejemplo.

(e) Correlativamente, para el mejor desempeño municipal, se necesitarán sistemas de información en materia financiera con la suficiente capacidad como para apoyar las decisiones locales y la prestación de los servicios.

La base actual informativa y el descontrol observado en esta materia, hace urgente la tarea de desarrollar proyectos de esta naturaleza.

(f) Finalmente, la descentralización como proceso será posible si, además de las reformas políticas, se desencadenan subprocesos tecnológicos y de cambio organizacional. Para ellos, la disponibilidad de información es determinante en el éxito de la gestión local.

En función de las áreas de gestión señaladas, es posible derivar una tipología de información que deberán manejar los municipios, asociadas a las nuevas responsabilidades en el marco de la descentralización en América Latina. Dicha tipología es la siguiente:

Información para las decisiones en cuanto a la gestión externa:

-Demandas de servicios públicos.

* Tipo de servicio (educación, salud, transporte, etc.).

Datos

* Comportamiento de los servicios públicos en el tiempo.

* Agentes demandantes (sectores de la ciudad y nivel socioeconómico).

-Planes ofertados para dar respuestas.

* Demandas de la población.

* Régimen legal nacional y local para cada tipo de servicio.

Datos

* Disponibilidad financiera.

* Resultados de consultas populares.

* Aprobaciones de las cámaras municipales.

-Posibilidades de mejorar la capacidad de respuesta.

* Disponibilidad de nuevas tecnologías para mejorar los servicios públicos.

Experiencias exitosas de otras municipalidades.

Datos

- * Propensión de cada comunidad para participar en la solución de la problemática de los diferentes servicios.

Información para el manejo del régimen legal-administrativo municipal:

Actualización de la legislación municipal.

- * Leyes y Reglamentos nacionales, estatales y municipales.
- * Decisiones de la Cámara Municipal.

Datos

- * Disposiciones administrativas, planes, cuentas de gestión y demás disposiciones internas.
- * Variaciones en el marco competicional del país en función de la descentralización.

-Mantenimiento de los asuntos administrativos en relación a la demanda poblacional.

- * Oficios enviados por la comunidad.
- * Registros de demandas.

Datos

- * Registro de demandantes y sus características.
- * Registro de solución de demandas.

Información financiera:

-Programación anual de las finanzas.

- * Estimación de los ingresos por impuestos, tasas y transferencia.
- * Comportamiento histórico de los segmentos de ingresos y tendencias.

Datos

- * Posibilidades de nuevos ingresos a partir de la variación catastral y la base económica municipal.

-Distribución del gasto público.

- * Estimación de los programas anuales y su comportamiento.

Datos

- * Demanda poblacional por tipos de servicios.
- * Plan estratégico de gobierno.

-Base contable del municipio.

- * Situación de cuentas bancarias, movimientos de proveedores y suministros.

Datos

- * Facturación de servicio, tasas e impuestos.
- * Inventarios, mantenimiento y actualización de activos.

Información para el desarrollo urbano, planeación de servicios y obras:

-En cuanto al crecimiento urbano/sus tendencias.

- * Estadísticas poblacionales del municipio.

Datos

- * Información catastral y la distribución del uso del espacio.
- * Evaluación de los planes de desarrollo urbano y su grado de cumplimiento.
- * Disposiciones y regulaciones de la Cámara Municipal.

-Estimación de servicios y obras a ofertar.

- * Disponibilidad financiera para la construcción, desarrollo y mantenimiento de servicios y obras públicas.
- * Prioridades de demandas poblacionales.
- * Banco de proyectos municipales.

Datos

- * Planes y programas de servicios y obras de los niveles nacional y estatal de gobierno.
- * Estructuras de costos unitarios para el desarrollo de obras y servicios.
- * Disposiciones y reglamentos para el desarrollo de obras y servicios.

Cada municipio deberá organizar sus sistemas de información, de acuerdo a la complejidad de la dinámica que le corresponda administrar. El grado de sofisticación de los datos y de la tecnología para su manejo (manual, automatizado, mixta), dependerá de las posibilidades financieras y de acceso a tecnologías en la materia.

Finalmente, es conveniente tener presente que el municipio latinoamericano requiere de una estructura mínima de información que responda a las vertientes de la anterior tipología, a fin de dar respuesta tanto a los asuntos públicos de gestión externa y servicios, así como a la problemática de la eficiencia administrativa y jurídica.